

論文

中米グアテマラにおける森林管理協力事業を事例とした、
環境管理分野での青年海外協力隊政策のあり方と活性化への提言

The proposal to appropriate re-structureing of Japan Overseaeas Cooperation Volunteer system, especially at the environmental conservation projects, with the case study of forest management projects at Guatemala C.A.

山崎健介

Kensuke Yamazaki

広島大学大学院国際協力研究科 Msc

Hiroshima University, Graduate School of International Development and Cooperation,
Master of Science

要旨：

著者は、森林生態学を大学院で専攻した後、青年海外協力隊員として 2 年間にわたり中米グアテマラにおける森林管理協力の業務に携わってきた。そのなかで得た知見を公開する。現在の ODA 事業とりわけ青年海外協力隊における森林管理協力には、その戦略策定において、縦割り行政による関連省庁の管轄の分断、専門家の監視不足、民意の汲み取りと反映システムの欠如、政治的社会的指導層の認識不足、これらの問題が存在する。そのために、科学的自然環境、経済的効果、政治的文化的要素、これらの面で必ずしも十分に効果が発揮されないプロジェクトが行われてきている。これらの問題を解決するにはどのような解決策があるのか、分析を行った。

キーワード；

国際森林経営、環境保全、協力隊、ODA、政策評価

Abstract:

The author engaged in forest management cooperation at Guatemala.C.A for 2 years as Japan Overseas Cooperation Volunteers (JOCV), after he obtained Msc with the major of forest ecology at Graduate School. Now the author introduces the knowledge obtained at this international forestry cooperation.

Present JOCV system for environmental affairs by Japanese ODA activity has those inferior problems like; sectional divide among administrative organizations, lack of specialist's monitoring, few process of civilian control, absent of political leadership.

Therefore, about three aspects like, natural scientific environment, economy and financial affairs, political and cultural reason, present JOCV projects on environmental affairs has not made function effectively.

How to solve this matter is the theme of this analysis.

Key Words;

International forest management, Environmental Conservation, JOCV, ODA, Policy evaluation

I. はじめに

著者は青年海外協力隊員として、2000年前後の2年間、中米グアテマラ国に滞在し、森林管理に関する協力活動に携わってきた。グアテマラ西部高原にある、同国の森林管理機関である森林庁 (INAB) 地方事務所に配属され、地域の森林管理について草の根の協力活動を行った。また、その期間と前後には、近隣のメキシコ、ドミニカ共和国、コスタリカなども訪問し、類似森林専門機関での研修業務や、エコツーリズムに参加した。

これらの活動結果のうちローカルな内容については、協力隊事業を主催している JICA (国際協力機構) への報告書 (JICA 図書館所在) に記したり、一部を専門学術誌の「国際農林業協力」誌 (山崎,2005) に報告しているので、それらを参考にしていきたい。今回は、これらの協力活動を全体的に総括し、このような政府開発援助 (ODA) において、青年海外協力隊事業をベースにした森林管理協力活動がどのように行われているか、その特徴と欠点はどのようなものか、そして最近行われ始めている CDM などの多国間国際事業と比べてどのように位置づけていくのか、考察したい。

このなかで紹介分析される内容は、決して模範的で明るい成功事例ばかりではない。むしろ 8 割近くが制度的、科学的な失敗事例であるかもしれない。しかしながら「失敗学」が工学分野で重要な学問として紹介されている今日 (畑村,2000)、これら失敗例や、わず

かに残る成功例も、後世代への貴重な教訓としての価値があると考え、ここに記述する。平成13年度に政策評価法が施行され、今後はこのような政策分析の事例蓄積も、将来的な政策モニタリングサイクルの確立のために必要となってくるであろう。

II. 調査対象地と分析方法

基本的に、著者が滞在した1999年から2001年、およびその前後数年の中米グアテマラ、および中米地域を事例とする。これには、著者自身および同僚隊員などの知見、そして入手可能な公的データを参考にする。

その上で、同時期の全世界における森林環境分野での協力隊など森林ODAの活動についても、他の隊員の知見や入手可能な公的データを参考にした。

具体的には、隊員時代を通して入手した様々なグアテマラ国森林庁の資料、国際協力機構(JICA)グアテマラ事務所の資料、JICA本部の資料を用い、更に、外務省・農林水産省・環境省(庁)の資料を入手可能なものから調査した。(外務省,2005)(林野庁,2004)(環境省,2005)

また、行政府のみならず、立法府(国会、外務委員会、環境委員会)のODAに関連する答弁資料を、国立国会図書館のデータベースから当該年度のもの参考にした。(国立国会図書館,ホームページ)

さらに、途上国の民意を汲み取る手法として、グアテマラ国トトニカパン県の森林庁職員(15名ほど)、地域住民のうち代表者および地域的バランスを考慮した村民50名ほどを対象に、各種社会調査でもちいられる、対話や質問における任意の返答をまとめる手法で分析把握した。また、日本人ODA側実務担当者としては、大使(1名)、JICA事務所所長(1名)、調整員(2名)、協力隊員(110名ほど)を対象に、同様に社会学心理学的な観察、会話記録のまとめ、そしてインタビュー聞き取りなどにより、時に応じて動向把握または意見徴収を伺った。

また、日本の民意や環境管理事情を汲み取る手法としては、毎日新聞における森林関連記事、ODA関連記事を2002年より3年間にわたり参照し、大学学会における研究やコンサルタント会社でのアルバイト経験も参考にした。

更に、東京都首都圏および信濃地方周辺においては一般社会人30名ほど、広島県東広島市周辺においては大学生20名ほどを対象に、任意に意見を徴収した。長野や東京においてはスライド発表や学術講演の後の質疑応答も参考とした。

分析項目としては、

1) 援助をする日本国側の特徴として、1-1.ODA事業における関係行政省庁の管轄問題と実態; 1-2.専門家の介入と監視の割合; 1-3.民意の反映プロセス; 1-4.政治指導層の業務参加の状況;

に区分した。

その上で、2) 実際の森林協力の現場である途上国側の特徴として、2-1.自然科学的環境価値；2-2.経済的効果；2-3.政治的文化的要因；への適合度を調べた。

Ⅲ. 結果と考察

3.1.援助をする日本側の特徴

3.1.1. ODA 事業における関係行政省庁の管轄はどうなっているか。 (図-1)

(1)、全般

森林環境分野における ODA 事業については、「農林水産省、環境省、外務省」という、国政での水平的な縦割りの管轄があり、また、対外官庁では「外務省→JICA」という垂直構造での管轄構造が見られた。

更に、対外官庁内部では、「外務省本庁→大使館」、「JICA 本部→JICA〇〇国事務所」という、同一組織内の「本局と出先」の関連も見られた。

青年海外協力隊に関しては、どの専門分野の隊員でも、所属は、JICA 本部にある協力隊事務局となっている。そして協力隊員は「JICA 本部」に属しながら、現地の「JICA 事務所」の職員および調整員（数年契約の嘱託職員）の管理の下で、活動することとなる。

この場合、「農林水産省、環境省」などの専門分野の省庁は直接協力隊事業に関わることは無い。「農林事務所」「自然保護事務所」などの日本国内の地域事業所も同様に、協力隊と直接に関わらない。

そして、地方自治体である県の林業試験場、市町村の緑政部なども、直接協力隊活動に関わることは無い。

(2)、協力隊事務局 (JICA) は隊員にどう関わっているのか。

(特に派遣前の専門分野の扱いについて)

協力隊の募集に関しては、英語およびカテゴリーで分類された専門科目の試験があり、この「専門科目」受験が、応募者が協力隊員候補として協力隊活動の専門分野に携わる最初である。しかし実際には、試験を通れば、その後の 3 ヶ月の訓練の大半は語学学習である。専門学習をするプログラムは、訓練生同士での任意の自習、および一回だけ 50 分間の専門家一名とのグループ面談がある程度である。

つまり、実際には、隊員専門分野の経験や学習には、JICA は基本的に関わっていない。ただ、つくばの JICA 施設には、農業関連施設があるため、農業分野の隊員で経験不足のものには、公式訓練前に、実習の機会を与えたりしている。

「植林」「森林経営」「生態調査」「植物学」「環境教育」などが森林科学関連の隊員職種

の категорияであるが、学卒の植林隊員には、本人が任意で選んだ研修期間での研修を求める事例も複数ある。

JICA 本部では、森林学など環境関連の専攻出身の職員を数年に若干採用している。ただ、JICA の下部組織である青年海外協力隊事務局は、JICA 直属の森林や環境関連の部課とは別になっている。そのため、これらの専攻出身者も、上記のように、JICA 組織内で、青年海外協力隊事務局と、各種 JICA 直属の専門部署が分かれているため、必ずしも青年海外協力隊の事務局自体に、常時、森林および環境科学専攻者が配属されているわけではない。

(3)、JICA 本部は隊員にどう関わっているのか

(特に派遣中から帰国まで)

2001 年までの時点で、JICA 協力隊事務局は、専門分野のサポートとして、顧問制度を用いている。似た職種カテゴリーを 2, 3 件まとめた各分野につき、一名の嘱託顧問がいて、「植林」「森林経営」隊員には当時、林業コンサルタント関連の顧問が一名選ばれていた。つまり、その時期の全世界すべての森林科学分野の隊員に対し、顧問が 1 名、存在する。

一方で、生態調査、環境教育、植物学などの分野では、別の顧問になっている。そして他分野とされた顧問と接触する機会は制度上はない。

該当する顧問とのかかわりは、3 ヶ月の訓練中に、先に述べたような 50 分ほど、概略的な講義が一回あるのみである。その後は、派遣後に JICA 事務所を通して FAX など、随時質問がある時に顧問に問い合わせをできるようになっている。著者も一度、2000 年に材木育種について問い合わせをして、3 ヶ月後に返信の FAX と A4 資料 3 枚ほどを事務所経由で受け取った事例がある。

(4)、JICA 現地出先の間管理職は、隊員にどう関わっているのか

(特に派遣プロジェクトの案件選定について)

上記のようなかたちで、JICA は協力隊員に対し専門的に関わるのであるが、それでは協力活動の根本となるプロジェクトの選定について説明する。

青年海外協力隊とは、1964 年に池田首相の施政方針演説で趣旨が説明され、翌年に具体的に始まったものである。アメリカの平和部隊を模倣した要素が強いが、途上国への国際交流と技術協力を主体とした点が、当時の日本の世相の特徴ともいえる。

隊員派遣については、基本的に、相手国から要請されて派遣するという、受身の「要請」形式をとっている。「交換公文」という、条約と異なって国会承認を経ない取り決めを相手国と交わしたものが約定の根拠となっている。

中米やグアテマラの事例では、これらの「要請」について、「調整員」という JICA と数年契約をした日本人の嘱託職員が、JICA 現地事務所に専属で派遣され、隊員の派遣関連の

業務に携わっていた。彼らは JICA が扱う援助行政全般の事務に携わり、その一部として、協力隊員の派遣業務も職務内容になっている。彼らは嘱託職員である為、原則として担当国における数年間の契約期間が終わったあとの身分保障はない。このことと、彼らが協力隊員派遣の案件作りに携わることの複合から発生する問題点について詳述する。

2000 年前後では、全世界での協力隊員は 2000 人強であり、53 カ国ほどの隊員派遣途上国家 1 カ国あたりの隊員数平均は 40 名/国ほどである。(図—2)。

しかしながら当時、近隣アジア諸国に比べて日本と関わりの薄い、中米の小国グアテマラにおける協力隊員は 110 人前後であった。これは、世界中 53 カ国近くで隊員を派遣している中での 1 カ国あたりの隊員数として、平均の約 2.8 倍と例外的に多い人員となっていた。

その傾向をうけて、森林関連の隊員数でも、アジア大洋州の各途上国には森林隊員の割り当てが 1 カ国当たり 0~2 名前後/2 年と少なく、グアテマラへの森林関連隊員の派遣数は、5~6 名/2 年と多くなっていた。

そして調整員は初めは 2 名、そして隊員数増加に伴い、2000 年中盤から 3 名に増えて、派遣されていた。うち一名が農林水産部門を担当していたが、もともと南米でバレーボールの指導をしていたスポーツ分野を専門とした、昔の隊員 OB であった。

この調整員と 10 度近く対話や会食する機会があったが、当人の専門であるバレーボールやスポーツ科学については人並み以上の経験や考えをもっていた人で、職務を離れた一私人としては知る限りで平均的に普通の人であった。

ただし、森林科学や植生学、環境科学、当該国や世界における地球環境や森林保全の問題について、他の農林水産分野の話題も含めて、人から聞いたような一般的な知識以上の知見や哲学を、この調整員の方の口から聞くことはなかった。

そして基本的に、この調整員および彼の前任者や後任者が、グアテマラ国内の農林水産省庁や環境関連 NGO を回るなどして、援助の必要があるかどうか、彼らの勤務規定と裁量の範囲で調べていた。

そのような調整員の活動ぶりは、他国の調整員も同様だが、民間企業にたとえば、時と場合によって、車や保険・乳飲料業者の良質な嘱託営業外交員、もしくは悪質な各種業者の押し付け営業販売員と似たところがある。つまり、雇用組織の体質や本人の性質により、営業職の光と影の両面にさらされることになる。

前記したように、調整員は、彼らの担当国における、具体的な隊員派遣プロジェクトを作成し、その後日本で JICA 本部が公募した隊員を現地へ受け入れ、帰国するまでサポートすることが仕事となっている。そして、調整員も、これは隊員と同じなのであるが、担当国との国家間 ODA 事業に関わる名目上、あくまで担当国の領域という範囲に、駐在と仕事の内容を限定されることとなる。

これらの結果として、途上国の一国毎における調整員と隊員の数に一定の相関が見られる結果が起きていた。(図-3)

つまり、不安定な数年契約・指定国家相手の限定職である以上、中間管理職の調整員が、プロジェクトの質はどうあれ、本人自身の雇用契約と仕事を維持するために、担当国に一定数の隊員を常に必要とする傾向をもたらしてきている。

そしてこれらのことが、調整員が、常に隊員募集案件を探して、担当国の政府機関や諸団体を相手に「援助は要りませんか？」と、営業活動をすることの原因となっている。

これは、調整員一人一人の質による要因だけでなく、それ以上に、雇用側の組織的なマネジメントや雇用システムから発生する問題でもある。

自分が 2 年間の間に見聞した限り、本部からの命令でしかたなく新規のプロジェクトや新規隊員の数を減らした例はあっても、調整員が自発的意図的に、費用対効果や必要性に基づいて、それに見合わないプロジェクトを止めたり、隊員数を激減または廃止した例は聞いていない。

もちろん、国際協力の究極の目的は、途上国が発展して自助努力でできるようになって、天災や感染症などによる緊急時を除き、常態的な援助の要請案件や、援助のためだけの常勤の仕事が、消滅することである。しかし実態は逆となっている。

また、ある担当国での数年間の契約期間が終わった調整員が、別の語学学習の労を厭って、近隣地域や同一言語地域での次の契約獲得を目指して、本人の隊員調整員時代に作った JICA 本部の当該地域担当部局の人脈と連携して猟官運動をする例もある。本部の当該地域担当者も、その部局の事業予算の維持や、あくまで私的な人間関係のために、こうした一定地域での調整員人材の繰り返し雇用や、それによる部局毎の事業予算の維持増長を、公金を用いながらする事例があるようである。

そしてこれらの事由により、各途上国家において、派遣された調整員が、それぞれ隊員数増加のために派遣要請を個々ばらばらに作り続け、JICA 本部では、そういったセクショナルリズムを抑えたり統合したりする機能がなく、世界的にプロジェクトの質を評価したり削減したり振り分ける機能も持っていないために、ある途上国家の出先では、費用対効果や効率が悪いプロジェクトが異常に増えることになる。

こうした問題を解決するには、雇用や制度としての、調整員制度の是非を問う必要もある。たとえ、調整員制度を維持するにしても、二国間外交に限定しない方法もある。つまり、「〇〇国担当」とせず、中南米なら中南米の地域ブロックの担当として複数を選び、管轄の国家を、最低 2~3 国レベルにして流動的に分担させること。そして、これが最も重要

なことだが、同じ地域ブロックに通算2年以上は同一人物をほぼ恒久的に派遣しないこと（地域利権は発生させない、もし調整員を続けたいなら他の地域ブロックで働く）これらが必要でないかと思われる。

もし、こういった調整員の配置システムの問題点が、管轄している JICA や外務省の外交職員の職員配置の問題（2 国間外交を前提としている）からきているなら、それらの上層機構の職員配置や経営システムの問題自体も関わってくる。ODA 事業が今後内閣府に管轄が移されることになったが、こうした人材配置システムの変更が今後期待されよう。

（5）、JICA の本部は隊員にどう関わっているか

（派遣プロジェクト選定について）

現在までの制度や法規では、日本国家として、限りある青年海外協力隊員の人的資源と予算を、どう世界的に振り分けるかは、協力隊事業の場合、JICA 本部が責任を持ってそれを担当していることとなる。

しかしながら、それについて、JICA や外務省が方針を示した資料は特に作成および公表されていない。

上記の中央での分配システムの欠陥のために、現時点では、世界の中で日本が派遣する隊員数が不適切にバランスを欠いている状況がある。

今後、こうした事態を防ぐためには、
隊員要請案件に関して、地域ブロックごとに優先度を設け、

- ①「アジア」「大洋州」
- ②「中近東」「東欧」
- ③「中南米」「アフリカ」

の順で、隊員派遣プロジェクトを質量ともに優先させることが必要かと思われる。

森林科学の点でのこの重要性は5)、6)、7)、で後に詳述するが、分野に関わらず一般的にみた青年海外協力隊の派遣という点でも、地政学的位置や環境要因、隊員の活動意義、随時帰国の経済的容易度、健康科学や文化学に応じた人身適応の難易度、これらの点で、この順番での優先が適切であろう。

すなわち、例えば、以下のような指針が考えられる。

- ①隊員派遣選定に関しては、途上国生活経験1年未満の初心者は上記1の「アジア」「大洋州」地域に派遣する。
- ②途上国生活経験が1年以上ある者や当該地域を専門にしているものに限っては、「中近東」「東欧」の案件に応募派遣できるものとする。

③そして途上国生活経験が2年以上あるものや、当該地域を専門にしているものは、「アフリカ」「中南米」地域に応募派遣できるものとする。

(もちろん、これら途上国生活経験が豊富なものが、「アジア」「大洋州」に応募派遣されることは一向にかまわない。)

これにより、質量においての日本のODAとしての適切性が保たれると考えられる。「アジア」「大洋州」など、日本と関連が近い地域への派遣が増えることで、将来的なアジア地域共同体への経済協力の民衆レベルでの基盤作りや、戦争と平和の問題などで不安定なアジア諸国への国際親善や人的相互理解も深まるであろう。一方「アフリカ」「中南米」などの地域に関しては、人員数が適切化されることで協力隊派遣に関わる予算を低予算にでき、税金を供給する国民市民の理解を得られやすくなる側面、よりベテランで経験のある隊員が派遣されることで、効率よく高い成果の協力活動を相手側に供与でき、隊員側のリスクもベテランゆえに軽減されうる。

(6)、外務省は青年海外協力隊員事業にどう関わっているか

上記のように、協力隊事業については、国際協力機構(JICA)が直接関わっているため、JICA そのものを管轄する外務省が直接関わる例は少ない。訓練中に、専門顧問と同じく50分を1回だけ、外務省の職員による国際情勢の講義があった程度である。

一方で、派遣先の現地では、外国での日本人社会という少ない母集団の特殊性のため、現地の駐在職員が隊員に公私にわたって関わる例もある。公式の活動前と帰国前に一度ずつ、隊員に大使館への表敬訪問が義務付けられているし、ごくたまに大使など職員が地方を視察する際に、協力隊の活動現場を視察することもある。(著者も2度経験した。)

そして、出先の外国国家で大使館とJICA事務所の2重構造になっているのが、日本のODA事業の特徴でもある。

ODA事業全般にはもちろん外務省一大使館が関わっており、大使を初めとする大使館の動向は、当然JICA事務所にも直接間接に影響をしている。当時の大使および大使館の動向は、「何はともあれとにかくグアテマラに援助する」傾向が強く、現地の主要新聞「Prensa Libre」などに、援助額や援助物資について詳しく載っていたことが多かった。

JICA事務所でも、そういった上層部の方針に影響されて、隊員やODA事業について、とにかく何でもかんでも多くあればよいことだ、といった風潮があった。そして、現地の隊員および民間邦人からは、こうした大使の公的動向に非効率な無駄使いや費用対効果を見ない税金の浪費という批判が多く聞かれていた。

こういったことが起こる原因には、現状では、外国のある国で日本の公務を代表する「大使」という公職が、単に外務公務員の昇進ルートでの持ち回りポストのひとつにされているためと思われる。

滞在国での日本国政府の公務に関して与えられた法的な決定権限の点、天皇や内閣から信任を受けて派遣国で日本を代表する点、実際の政策実施でも下層部に強い影響力を持つことなどの点をふまえると、やはりきちんとした能力と判断力のある人物を厳選するのが望ましいであろう。

内政では、地方自治体における「首長」は小さな町村長でも公選されるが、外交面でも「大使」くらいは、官僚組織内の昇進ではなくて、公選制度や、せめて内閣国会での選択決定で議員や識者有権者の中から権限と責任に見合った能力を持つ人材を選ぶ制度へ変えることが、望ましいと考えられる。

3.1.2. 専門家の介入と監視の割合

(1)、派遣プロセス全体

専門家の介入としては、先に説明した、JICA 嘱託専門顧問制度がまずあげられる。この例では、1人で世界 50 カ国以上 40~70 人ほどの森林管理分野の隊員を把握しなければならない。しかも、顧問が派遣中の隊員に関わるのは、訓練中に一回、その後随時の FAX でのやりとりのみである。

また、調整員が現地から挙げてくる要請案件プロジェクトの書類は A4 書式一枚であり、文章としては 100 文字程度のスペースでしかない。これは顧問が見ることもあるらしいが、それだけの情報量でもって、国民的事業としてのプロジェクトとしての適否を、専門経験が多少あるとはいえ一名の人物がアドバイスすることになる。年間 20~40 人近い森林・環境関連の隊員が派遣されているとなると、本部で採用されなかった案件も含めて 50~100 以上の案件を当人が顧問として調べなければならなくなる。

その人物にそれだけの際立った能力判断力があればよいが、考えや情報が時代の要請にそぐわなかったり、その個人の恣意的好みが入った決断がなされるとすれば、国民の人身でもって国税を使用して行う国民的事業の協力隊事業としては、あまりにリスクが高いといわざるをえないのが実情である。

このことに関しては、基本的に、審議会のように顔の見える、外部の専門家集団による募集案件の審査が必要である。その選定においては、プロセスと結果が国民に公開される必要もある。

顧問制度では、林業コンサルタント関連者を顧問にする傾向が JICA にはあるようだが、こうした審議会制度では、森林学の大学教授や識者、製紙会社など林産民間企業の取締役、国会議員や環境 NGO など、広い分野から識見や民意をくみ上げる多数の代表を 10~20 名程度、顔と責任を明確にした上で加える必要がある。

こうした、審議会制度による隊員派遣案件の整理により、学術面でそぐわなかったり、非効率だったり、費用対効果にあわないプロジェクトは減らしたり防ぐことが可能となると考えられる。今後、内閣府に ODA 事業が移管されることで、こうした審議会制度の導入

もしやすくなるであろう。

(2)、派遣前の隊員側からの専門家との関わり

隊員になる前に、各自は、筆記試験と面接選考に通るくらいの専門経験を、日本や先進国における教育機関や職場で積んでいるのが通例である。その為、そうした先進国レベルの専門機関との人脈やネットワークは一応数年にわたり築いているのが実情である。

また、合格後に紹介される具体的要請案件に応じて、関連分野の研鑽のために地域の公的試験場、大学、林産業者と新たにネットワークを深める事例もあり、著者も広島県林業試験場などを訪問したり、そうした活動はしていた。

いったん派遣されると、基本的には本人が数年所属していたような専門機関でないと手の込んだバックアップは難しいが、派遣前は逆に、広く浅く日本でネットワークを作って知見を広めておく機会でもある。

(3)、派遣中の隊員側からの専門家との関わり

派遣中の専門アドバイスについては、あくまで私的な意味で、隊員が、専門知識を学んだり研鑽した教育機関や公的機関、企業などと、メールや郵便電話などのやり取りなどを通して、何らかの専門的なバックアップを受ける事例がある。

当然、これは個人差があり、隊員本人や周囲の人物、関連組織により範囲や形態も内容も異なってくる。

また、これらのことを含めても、派遣中受けられる専門サービスは、郵便や手紙など間接的な手段や、日本から現地に来る個人的訪問などに限られる。

この理由は、60年代以降変革していない、隊員が、鉄砲玉のように一回行ったきり辞めるまで原則中途帰国できない制度があるためである。(親族の病気など特別の理由がないと隊員に中途帰国が認められない、忌引き以外は中途帰国の交通費は自費払いになる。)これが、特に近隣アジア太平洋地域以外への派遣国隊員の、随時の自由な帰国を困難としている。

しかしながら、

- ① 森林科学も環境科学として日進月歩の技術を扱う分野である点、
- ② 途上国では現地の教育機関や図書館網が充実しておらず文献資料や分析道具実験器具の入手が困難な点。

(協力隊とは、先進技術を学びに留学に行くのではなく、先進技術が有る所から無い所へ教育指導に行くのである。)

- ③ 学会などでの専門分野の人間との人的交流や知識研鑽の継続性の点

これらのことをふまえると、やはり通例2年間のうち、最低1回(できれば2~3回)、1週間~1ヶ月程度の帰国は、本人の技術能力の点、健康管理の点、帰国後の学究や就職

の点、そしてなんといっても途上国での仕事の質が上がり現地へも寄与する点で、とても大切なことである。この点に関して、協力隊員の一時帰国に関する規定契約は変更する必要がある。

これらのほかに、JICA のほうからの物的援助として、1 カ国毎に1 冊、専門分野の雑誌を送ってくれるサービスがあるが、複数の同業隊員でのもちあいという点もあるが、所詮雑誌1 冊ということで、ないよりはよいがとても充分条件ではないのが現状である。

これには、郵送物を対象国や地域単位で JICA で一括し1 ヶ月ごとに郵政公社や相手国政府と提携して安く送る、などの制度を整えれば充分であろう。

派遣中の学术论文の入手については、最近は便利になってネットで全て検索印刷できるサービスが国立情報研究所で行われ始めてきている。そのため、隊員が JICA 本部か出先の JICA 事務所、大使館等で、それにアクセスできる体制を整えれば、充分かと思われる。

(4)、派遣前派遣中通しての隊員側と専門家との関わり

また、派遣前派遣中、そして技術サポートとしては派遣後にもわたることであるが、国家による森林環境協力の事業である以上、最低限、国家機関である、森林総合研究所・国立環境研究所など国立の関連学術機関が協力隊員や協力隊事業に関わることは必要であると思われる。

さらに、これは長短あるかもしれないが、環境協力の対象地域ごとに、日本の自治体に割り当てをし、自治体の林業試験場や市町村林業団体に協力してもらうことも、テストケースとしては良いかもしれない。

(北海道東北なら寒冷地域、鳥取県なら乾燥地域などなど。)

3.1.3. 民意の反映プロセス

3.1.1. の ODA 関連機関の管轄と運営問題でも述べたが、これがもっとも協力隊事業に反映されていない側面である。

先に述べたように、2000 年において、グアテマラ派遣隊員の数は、世界での協力隊員の平均数に比べて約 2.9 倍に突出している。(図-2)。世界での森林隊員の平均隊員数とグアテマラに派遣されていた森林隊員の数の比率は、母集団が全分野の隊員総数より少なく、森林隊員の派遣されていない国もあることから、同様かそれ以上の比率になっている。

なぜグアテマラへの援助がこう多く存在するのであろうか？なぜ日本の援助で行われる必要があるのだろうか？なぜ森林分野でグアテマラなのであろうか？

もちろん、日本政府によるグアテマラや中米への国際援助については、世界のなかでの日本として、それが日本が行うにふさわしい分野であり、適切な人員派遣であり、適正な財政規模であるかぎり、決して否定されることではない。むしろ上記の3条件（分野、人員、会計/規模）が世界の中における日本が行うものとして適切であるならば、日本にとっても相手国にとっても、適度な外交・教育・慈善活動になりうることである。

しかしながら、問題は、その点について、国民的事業というにふさわしい内容に、2000年前後の協力隊派遣がなっていたかということである。

著者が集めた、日本での20~40名以上の民意においては、残念ながら、否定的な見解が多かった。

森林分野はもちろん他の分野に関しても、「理解できない」、「税金の無駄である」、「必要が無い事業だ」、という反応が多く見られた。

事実、選挙権を持つ日本国民に十分な情報がいきわたっていない現状や、仮に情報が入手されても国民市民に協力隊事業の政策決定への参加や意思表示ができない現状も確認された。

更に、グアテマラの森林庁職員や民衆の50名近くの回答からも、なぜ日本が援助してくるのか、といった指摘や、無関心な態度が多く見られた。

もちろん、日本国は、民主主義体制と国民主権を憲法に明記した法治国家である。(写楽、2005)にもかかわらず、日本国政府の公的事業である協力隊制度に関しては、民意を反映するシステムが存在していないことが考えられた。つまり、協力隊事業には、民意をくみ上げるシステム、国民に説明するシステム、その両方が欠如している可能性が考えられた。

現憲法下では、国民が選挙で選択した国会議員により、行政府の長として内閣総理大臣が選ばれ、その下で外務大臣が任命される。そして外務省が、外務大臣の下で外務関連の国政執行機関として従事するようになっている。

しかしながら、協力隊事業に関しては、国際協力機構（JICA）という外郭団体・独立法人（2004年以降）が管轄していることで、予算は国税から流れているにもかかわらず、民意が直接伝わりにくい構造になっているためと考えられた。(図-1)

JICAなども隊員を公募する目的上、広報PR活動は行っているが、隊員公募に関する一般広報や、年間1000件以上の派遣案件の内5,6件を、TVラジオなどで個別事例として紹介する広報にとどまっている。

民主主義国家による外交は、国民市民が現在将来を考えて責任を持って選択するものであるが、年間500~1000件近い隊員要請案件の是非や、国民市民に選択を問う情報公開は、行われていない。

農林水産分野・環境分野では、国内でも、農業経営者/従事者、関連の省庁・自治体、民間企業、団体、教育機関などが、当該分野の専門組織・知的財産・利益団体としてあるが、これらを通して、協力隊派遣の選定やサポートに公的には関わっていないのが実情である。

3.1.4. 政治的指導者層の職責に伴う参加の状況と問題点

現在、青年海外協力隊事業については、年間に若干名の立法府国会議員が外遊のプログラムの一部として視察に訪れている。また、2～3年の間に数回、行政府の政治職職員（大臣、副大臣、政務官）も外遊の途中で、プロジェクトを視察することもある。

これらのことは、一般向け PR 活動としてはよい例もある。しかしながら、おおまかに見ても、協力隊の専門分野は、農林水産・教育スポーツ・工業技術・科学・医療看護など 10 近く多岐にわたり、50 以上の派遣途上国、2000 人近い協力隊員がある。これを考えると、外遊する少数の立法府議員や行政府政治職員が、他の業務のついでに散発的に視察した範囲で、協力活動を理解する現状は、あまりにも散発的で偶発的であり、統合性に欠いていて、とても十分な内容とはいえないのが現状である。

少なくとも、立法府では、定数 480 人の衆議院、定数 242 人の参議院議員、それ以上の地方議員数がある。ODA 委員会や環境委員会などで、組織的に分担して調査し、評価をする必要がある。

また、行政府でも、国家と国民への政治責任を負う副大臣や政務官レベルの人材を対象として、協力隊事業を統括する権限と責任を任す職を作り、内閣府や外務省庁の特定の政務官らに、その仕事を割り当てる必要があると思われる。

現法制での行政では、協力隊事業に関して、特に公選されたわけでもない国際協力機構（JICA）総裁が、直接的に、政務と事務両面の権限と責任を負っていて、これが非常に問題で責任の所在をあいまいにしている。あくまで JICA 長官は事務レベルの責任者にとどめて、上記のように公選された政務官クラスの公務員に政治権限と責任を与えるか、もしくは、JICA 長官自体を、選挙で選ばれた人だけがなれる公選職種にしなければならないであろう。

これまでに、森林環境管理分野を事例として、ODA 事業での青年海外協力隊制度に関して、3.1.1 章において、ODA に関わる各省庁の管轄の縦割りがあること、援助機関の内部には地域セクショナリズムがあること、それらにより、省庁間の政策統合の必要性や、援助実施において効率性や費用対効果に基づく流動的な部門縮小の必要性があることを述べてきた。3.1.2.章では、外部の専門性の知見と監視の導入の必要性を、3.1.3.章では、協力

隊制度への民意の組み上げが必要と説いた。

こういった、複雑で多岐にわたり、しかも国家レベルでの ODA 事業の改善には、援助機関の JICA や現行管轄官庁の外務省による、内部省令の範囲での変更という、「行政処置」(応急手当) だけではおそらく力不足で不十分であろう。そのため、やはり国家レベルでの、国家を運営する法の制定や承認に携わる立法府による議員立法や、内閣による法案提出などによる、「法改正」(大手術) が必要なのではないかと思われる。

すなわち、青年海外協力隊事業の根拠となっている「国際協力機構法」の改定もしくは新法補足法の制定を通して、

- 1) 公的機関の管轄の再編および ODA 機関内部の地域閥の構造改革
 - 2) 専門家の知見の適切な導入とモニタリング
 - 3) 国民・市民の民意の導入
- を図るようにする必要があると思われる。

3.2. 実際の森林協力の現場である途上国でのプロジェクトの特徴

それでは、著者が関わったグアテマラおよび中米での森林国際協力の事例を、主に著者の事例、グアテマラでの森林管理の事例、中米近辺での同様の事例をもとに分析してみる。協力隊員は、1年間の間に3回に分けてグループとして派遣と撤退がなされるため、4ヶ月ごとに、各派遣国毎の隊員数は、異なってくる。

それでも、2000年～2001年にかけて、同時期に6名ほどの森林関連隊員が、グアテマラ中部西部高原地帯に派遣されていた。それぞれ大学卒、大学院修了、森林組合退職、民間会社退職、などの経歴があった。1999年以前にも2名ほど若干あり、2002年以降にも4～5名ほど派遣はなされている。2002年以降の事例については著者にも情報は限られてくるのであるが、似たような経歴であり、地方公務員の現職派遣もあったようである。近辺には、中米6カ国・カリブ海のドミニカ共和国に年間1～3名ほどの派遣があった。

どの国の事例も、植物学、環境教育、生態調査分野の隊員の事例を含めると隊員数はまた数名増す。

3.2.1. 科学的な自然環境・社会環境条件。

まず、日本政府による森林環境関連の援助活動として、日本が援助するのに適切な自然・社会環境であるかという点は非常に重要である。

この点について、特にグアテマラ高原の事例を中心にまず述べる。

一般的に中米南米で高原というと、歴史上、肥沃な海岸地帯を白人に追いやられた先住

民人口が多く住む、低開発貧困地帯であることが多い。(先住民人口の少ないコスタリカを除く。) そうしたことから、アメリカ、スペインという歴史的に現地の貧困に責任のある国の国際援助が、官民で入っている地域となっている。

森林資源は、自然環境が希少や貴重というより、自然状態では減少しない松を優占とする針葉樹林であるが(田川、1982)、近年の人口増加と農地開発のため面積を減少しているのが現状である。

そして、この地での農地開発とは、主食であるトウモロコシを主体とした根茎作物の畑作であり、一部の土地で換金作物のキャベツやトマトの作付面積が1割程度まで近年増えてきているのが現状である。

一方で、熱帯低地では内陸部の北部に広い平原があり、ここの熱帯雨林は世界遺産に一部指定されている。

こうしたことからわかるように、規模やCO₂量、貴重性において、地球環境のためにより危急に保全すべき森林環境や森林資源としては、地理的自然環境的に見て、グアテマラ高地はそれほどの危急度にあるわけではない(堤、1987)。

もちろん、地域住民にとっては重要な問題であるが、これについては基本的に、グアテマラ政府や中米諸国、アメリカ合衆国や米州銀行がまず対策を取らねばならない問題である。スペイン政府も、歴史的な経緯責任から医療援助や文化財援助などをわずかであるがしている。

アメリカ合衆国は農林分野教育分野でグアテマラ各地域に援助をしているが、これは冷戦時代ソ連と中米で勢力圏を争った際に様々な非民主的軍事介入を行い内戦を招いた責任や、今後の官民でのアメリカ大陸における経済戦略にとっては当然のことである。

そして当該地域の熱帯高地気候・トウモロコシ栽培文化における中米での社会林業的な協力活動は、同条件にあるメキシコ人チリ人や、同じアメリカ大陸で大陸気候・小麦栽培という類似条件のアメリカ人やカナダ人に比べ、モンスーン湿潤気候・水米耕作食の日本人が知見を持って援助活動を行うことにあまり適しているとはいえない。

つまり、客観的科学的に社会林業や農学的分析で見れば、現実的には、グアテマラ高地は、中米、メキシコ、チリやアメリカカナダ各国の官民が、ローカルレベルで協力することが適している地域である。

そして、現地の森林機関担当者や地域住民が、近隣諸国やラテン文化圏国からの援助を望んでいることを、森林機関職員や地域住民から、公聴会などの公的接触や個人的接触の際に、著者は何度となく聞かされてきた。

また、当地を植生学、森林生態学の科学的知見で分析すると、松や若干のモミを優先種とする階層構造の単調な高地針葉樹林が潜在自然植生の地域であり、特に日本の技術でないと改良の協力ができない理由は無いのが現状である。

ただ、高地に生育する希少種のモミ *Abies guatemalensis* については、20ha以下になっている生育面積の低さ、平均0.4%近くという発芽率の低さが問題になっていて、これには

地球レベルでの科学的な研究としては、希少・貴重価値がある。ただし、すでに類似種のあるメキシコ政府がこの問題への協力に参加していて、国際機関や近隣先進国の文部科学省や環境省による研究協力ならいざ知らず、日本政府による長期派遣のODA援助としての必要性には、疑問もある。

また、森林関連の隊員が派遣されていない北部の熱帯林は、世界遺産として科学的価値はあるが、これでさえも日本に関わるべきかとなると、アジア中近東の次の優先度である。(環境教育やツーリズムの隊員は派遣されていたが。)

もちろん、中米地域の中でも、コスタリカのような世界的に模範となるエコツーリズム資源と事業が発達した地域への協力隊派遣などは、規模を適正に保てば、日本側や隊員にとっても、現地側にとっても、科学学習の互惠効果のある、よい事例となろう。ただし、全般的には、農林水産や環境分野では、協力隊のような長期滞在型の技術外交協力とはせずに、学術機関を通じた試験研究や短期滞在・成果移転型の技術協力、現地での国際学会の開催支援や日本人研究者の参加、アメリカ研究機関などが行うフロラ調査などへの部分参加、その他の自然体験環境学習などにとどめた方が適切かつ効果的であり、かつ無難である。基本的に社会林業については、中南米は、日本人が、不要に踏み込む地域ではないと考えられる。

このように分析すると、グアテマラ高原への森林隊員の社会林業的な任務での派遣は、アメリカや欧州の援助機関が農業・教育分野などで同高原貧困地帯への援助を活発化させていることに触発されて、森林科学の専門知識の無い当時のJICA調整員が、「森林保全」という一般的美名と隊員派遣の実績のために作ったプロジェクトであることが、残念ではあるがよくわかる。(決して調整員を責めているわけではない。これらの必要性の認識には、最低でも大学の教養や専門レベルの、農学・森林学・理学・生物学の知見や経験が必要であり、もともと専門外の間人が判断することは荷が重いことに思える。)

もちろん、グアテマラ国中西部高原での森林保全と農村開発の両立は、ローカルとはいえ、地域自治体や同国政府にとってはそれなりに重要な課題であり、だからこそ同国政府や森林庁も、調整員が「何か援助してほしいものがないか」と打診した際に、援助を「要請」したのであろう。基本的に人的・金銭的な援助を打診された側は、インドのように文化的に断る理由があったり、アジアの中小国に残っているような伝統的な儒教的謙遜による場合を除いて、何か特に負担がない限り、欧米的な功利主義によって「ええ困っています。」「助けてください。」というのが実情である。

これらのことをふまえると、JICA担当者によるグアテマラ高地への森林管理協力の決定と遂行は、①日本政府が行う公的な援助活動である点、②当地の自然社会環境の認識不足の点、そして③隊員の人身や専門の適性を軽視している点、これらの点も含め、極めて不適切な判断であったといえよう。

3.2.2. 経済的な効果

先に述べたように、グアテマラ高原地域は、先住民が零細農業を行っている地域であり、海岸地帯のように外国資本がバナナやコーヒーのプランテーションを大規模で展開している地域とは異なる。

林産業も、地域の農民が日給わずか7ドル程度で現地伐採、背負いで幹線への輸送、をしている程度である。零細的農民の伐採は主に薪炭材としてであるが、製材用に伐採する例もあり、どちらも森林庁に届出をしなければならない。15m³以上の伐採は製材用伐採として管理計画の提出も義務づけられ、全届出のだいたい1～3割ほどになる。

といっても同高原地域は、グアテマラ国内レベルで見た比較的森林の多い地域かつローカルな林産地域であっても、集約的な林産地や輸出用生産地域ではないため、高度の林業機械や林産工場は存在しない。

また、木材の海洋港輸出ということに関して、現地の森林庁、民間、地域住民ともに林学面、経済面、土木技術インフラ面全てに知見やノウハウがないのも実情である。

そして、当時の日本政府および援助担当機関は、こうした現地での林産業について、日本が関わるべき森林資源なのか、市場調査をほとんどしていないで協力隊員を派遣しているのが現状であった。

小国にある JICA の事務所には、それだけの知見を持つ人物がいないこともあるが、それでも、本部において世界レベルで分析したり、出先において、林産関連の日系民間企業や、地域企業と共同しての市場調査もしていない。

これらのことが、東南アジアや大洋州で森林管理に携わるアジア諸国派遣の隊員との実情の違いをもたらすことになる。

すなわち、たとえそこの森林保全に寄与したとしても、日本がかつて消費した森林資源の補償や、これから日本に輸出する森林資源の開発維持に関わっているという、日本による森林管理協力としての目的が存在せず、相手国側との相互依存意識も生まれず、隊員にも「日本と相手国のために架け橋となってやっているんだ」という意義や意欲、自覚が生まれにくいことになる。

このことは、多少の個人差はあれ全般的に森林隊員の士気を著しくそぐことになり、1～3日の体験学習やホームスティ的な国際交流としてはよくても、2年間の長期滞在型の政府による公的協力としては極めて不適切な現象をもたらすことになる。

よほどの職務怠慢や規則違反をして帰国命令を受けない限り、成果に関わらず生活費は一律に保証されていることとあいまって、無気力、倦怠感、時間の浪費、投げやりな態度が、個人差はあれ、農林水産隊員には比較的多く見られた。

ある獣医師隊員は、1年間、配属先の2～3匹の牛の世話を手持ち無沙汰にこなして時間を持て余していた。別の試験研究隊員は、条件的に、日本人農学技師としてやりがいや

価値のある仕事が質量共に限られているので、他の趣味を仕事にしていた（空手教室の先生と化していた）。これらは、それでも、まだ何とか隊員が非効率に耐え続けた事例である。残念なケースでは、職場を放り出して首都の隊員福祉施設で酒びたりになっていた隊員や、旅行や観光だけに励んでそのまま数ヶ月で帰国する隊員まで現れていた。

また、グアテマラ駐在の日系企業人やドミニカ共和国滞在の JICA 森林専門家と話をしたことがあるが、グアテマラ高原地域での林産業への日本企業の視点としては、必要性や費用対効果の点で、極めて無関心か冷めた見方であった。

本来こうしたことを解決できない限り、官民の協力は生まれにくい（浜渦、2001）。実際には、日本側現地側ともに民間から冷たい目で見られるような、官製の自己満足活動にしかなくなっていなかったのが、グアテマラ高地や中米における森林環境管理協力の現状である。

当然のように、こうして市場や経済を考慮していないことから、日本に対しても現地の住民に対しても、経済活性化や雇用という恩恵がもたらされないプロジェクトが量産されることになる。

3.2.3. 国際政治や文化的要因

国際政治を考えた場合、中南米アフリカの国々といっても、国連総会での票など、たしかにある程度の重要性があり、たしかに日本が ODA としての援助をすることが、適切である限り、日本の外交利益として必要なこともある。しかしやはり日本とのつながりを考えるとアジアや大洋州中近東に優先度は高くなる。

それでも分野においては、中米へは、人類への感染症対策や、世界遺産の文化財保護、空手柔道など日本文化の教育など、日本人に深刻な影響が起りうる疾病対策や、その国がもつ世界的な人類遺産への協力、日本だけしかできない協力、その上でその国の現状にあった協力が適度にあるとは思える。

しかしながら、世界の中での日本の援助として適切さを保つためには、著者の経験から言っても、人身や予算のストックの点で、グアテマラは全分野あわせておおかた年に 5 名（2 年分で 10 名）ほどの隊員がいれば十分な地域であり、10 名以上の隊員を置く地域ではない。

万一少なすぎる滞在隊員数が、隊員の福利活動に影響を与えるというなら、一国ごとの滞在規制枠による規制管理はもうやめてよいと思う。仕事は〇〇国での業務でそれは厳守だが、余暇には許可を得た上での周辺国へ移動の自由も認めるような、××××地域ブロック（グアテマラだったら南北米大陸）への派遣隊員として、隊員用公用旅券どおりに数カ国の地域諸国での一定の行動の自由を与えればよいことである。

また、狭い意味での仕事の専門分野を超えて、食生活や健康科学・文化学生活科学の知見で考えると、海外生活や途上国生活に慣れていない者にとって、中南米やアフリカでの

生活は隊員の過度の健康の消耗をもたらし、病気やメンタル面でのリスクも高い。

その為、これは ODA 機関のマネジメント面で指摘したことでもあるが、隊員の健康科学をベースにした確率統計の上でも、たいていの初心者は、アジアや大洋州あたりに送るべきであって、中南米アフリカへは、そういった経験をすでに最低2年以上積んだ者や、その地域を専門に活動している者を、送るべきである。

中南米やアフリカは、現地の貧困や自然環境の劣化、社会農林業の特殊性もそれだけ日本とは異質で強烈かつ複雑で（伊藤、1984）、文化的にも技術的にもかけ離れたアジア人の日本人が統計的な個体群として、簡単に協力できるなどと甘く考えること事態、現地に対して不遜である。

そしてまた、協力隊員本人の帰国後の日本における進路や就職を考えても、多数である途上国援助の初心者は、アジア大洋州での経験を活用する方が、帰国後の受け皿となる日本の民間企業や公的機関・研究教育機関にとっても、当人自身にとっても、より適切で現実的なことかと思われる。

そのことが、帰国後の隊員の日本社会への再参加による、本当の意味での、「現実的な」、日本社会の発展と向上強化につながってくると思われる。

3.3. 上記7つの要素をまとめた総合考察

60年代の高度成長期からバブルの時期にかけては、青年海外協力隊に関して、担当機関の JICA 側や隊員側共に、とにかく奥地へ進んで活動を広げるという特徴があった。それは、長年の間に、世界中の途上国に JICA を通しての膨大な人員と予算の拡大と配置、それによる調整員などの再配置、という循環的な利権構造をもたらしてきた。

一方で、70年代80年代を通しては、開発融資など、協力隊より規模の大きい援助活動において、現地住民を無視して日本側相手国側ともに公的機関や大手企業だけが潤う土建事業的プロジェクトのみが相次いだ。そのため、90年代になる頃には、弱者である途上国の住民の側面が注目され、土建事業的国際援助への批判が相次ぐこととなった。

そのこと自体はよい批判ではあるのだが、そうした経緯にあおられてか、開発融資だけでなく協力隊事業においても、「悪い事例の正反対イコールいい事例になる」(?)との単調な考えで、現地ニーズ主義や草の根主義がイデオロギー的にもてはやされ、今後は逆にその側面だけを重視した一次方程式なプログラムばかりが国際協力事業に組み込まれてしまった。

そして、その現地ニーズ主義の一次方程式の中では、日本人としての人的資源活用や、日本の国税使用の費用対効果、国益と世界益の調整、様々な科学的評価というような要素が、逆に欠如されてしまい、それらをも含めた複雑な連立方程式が解けなくなっていたのがここ近年の現状であった。

そうして、90年代以降のバブル経済崩壊後の日本経済の危機においても、民間企業や他の公的機関が縮小再編を余儀なくされる中、上記のような協力隊事業の循環利権構造は、現地ニーズ主義を旗印に相変わらず継続されていった。それは、外国しかも途上国での事業ゆえに国民市民の監視や関心が行き届きにくいこと、「交換公文」という国会の承認が不要な取り決めにもとづく事業のため国民によるシビリアンコントロールを欠いていたこと、などの要素によるものと思われる。そのため、公的資金を投入しているにも関わらず、「援助」「ボランティア」「教育」と言う慈善活動の美名の下に、「事業担当者それぞれの理解能力の範囲で」相手側に喜ばれそうなことなら何をやってもよいという風潮が当事者に蔓延継続していった。

国民市民や政治家など指導層、そして相手国側の官民もそれらの美名ゆえに、自身に見える被害が無い限り強く主張もできず、「援助なのだから」「ボランティアなのだから」「青少年の教育事業なのだから」という建前を許し、その中身の適切性や費用対効果には厳しい追及もしないできていた。

こうした中、不適切なプロジェクトが増えてきてそれに疑問を呈したり、国税を使用しているという良心的呵責から途中帰国をしてプロジェクトへの批判をした隊員たちに対しては、60年代頃の協力隊の価値観などで「根性が無いのか」「仕事は無理をしてでも作れば何かできる」という精神論や、90年代の単調な現地ニーズ主義からの「相手のニーズにこたえるのはよいことだ」「うまくいかない事例は隊員個人の問題による」といった空論が、60～80年代の年配OBや90年代以降近年までの援助機関担当者からなされることが多かったようである。

また、このことからわかるように、協力隊制度の中で不適切なプロジェクトが量産されても、それをめぐるトラブルは「JICA 担当者と隊員」というきわめて小さな援助機関の世界の中での、「内輪もめ」としてしか認識されてこなかった。

しかしながら、こうした非科学的な根性議論やイデオロギー的な議論はもうやめて、個体差や適性のある人身を運営する「人事感覚」、限りある予算を効率的に運営する適切な「財務感覚」、といった基本的感性を持つことが、JICA 担当者や各隊員のみならず、人身や資金を提供している国民市民、また政治的社会的指導者層に求められていることである。

誤解を防ぐために説明しておくが、著者自身も隊員時代、若さと未経験ゆえに、60年代からの奥地漸進主義や、当時の JICA 担当者がキャッチフレーズのようによく言っていた「相手のニーズにこたえるのはよいことだ」といった90年代的な空虚な価値観を信用して鵜呑みにしていた。そのため、プロジェクト自体の適切性是非をじっくり考えたり国税使用の重さを強く感じることなく、ただ目先のことにむやみに活動することが多かったことを自戒と共に反省しているところである。

IV. まとめ

このようにしてみると、中米における森林管理協力を日本の ODA でもって行うことには様々な問題点があることがあきらかになった。

先の 3.2 において説明した、

3.2.1. 「科学的な自然社会環境の把握、および十分な分析」

3.2.2. 「経済的相互依存関係の構築、および官民協力の実現」

3.2.3. 「国際政治や文化面の適切な理解にもとづく必要性」

これはすでに 2003 年の東京大学での日本林学会大会で発表 (山崎,2004) したもののだが、今後の日本の森林管理国際協力の指針としての 3 本柱とするべきである。

そしてそのうえで、ODA としての森林国際協力について、

3.1.1. 「関連管轄機関の再編成、および援助機関の地域セクショナリズムの解体」.

3.1.2. 「専門識者の適切な形での参加、監視とモニタリング・評価」.

3.1.3. 「国税を提供している国民市民の参加、意向のくみ上げと評価」.

3.1.4. 「政治指導者層の認識の強化と、法改正など本格的積極的な職責の遂行」.

がおこなわれる必要がある。

近年は、CDM 事業などが行われ始め、多国間交渉や国際機関での森林管理の取り組みが活発となってきている。それらは、多国間での交渉や手続きに時間はかかる一方で、うまく機能しさえすれば、地球環境問題に関するより科学的・効果的な森林管理を生む側面がある。

一方で、ODA など、日本政府と他の国との取り決めで行う森林管理協力はより国益性が強いが、その分 1 国の政策判断で敏速に実施に移せる側面もある。

これらの長短を踏まえて、日本の持つ森林管理技術や知見はどう世界で応用されていくべきなのか、世界中の限りある森林資源について、それぞれ限りある人員と予算をもつ国や自治体が、どう対応してゆくべきなのか、日本人が、世界の人類が、現実的かつ広い視野から検討していく必要がある。

謝辞

本研究の遂行に当たっては、中越信和教授 (広島大学) および研究室関係者の方々に課程や帰国後の研究生としての期間などを通してお世話になった。お礼を申しあげる。

森口俊宏様 (国土交通省)、池上佳志様 (北海道大学)、近藤俊明様、今堀愛様、茂田様、佐久間智子様 (以上、広島大学) には、協力隊について私的な報告などを聞いていただいた。お礼を申し上げます。

前河正昭研究員 (長野県環境保全研究所) および同研究所の研究員の一部の方々には、

帰国後の報告を聞いていただき、貴重なご意見を頂いた。お礼を申し上げます。

また、中村聡様、(広島大学) および広島大学国際協力研究科所属の隊員 OBOG の方々からも、様々なお話をいただいた。お礼を申し上げます。

協力隊活動期間中や訓練中に知り合った協力隊員、関係者、現地側の職員や住民にも、意見や知見など、この研究に寄与するような様々な点でお世話になった。お礼を申し上げます。

特に、川上秀樹隊員(森林保護)からは、民間企業経験や植物生理学の経験から、多くの貴重なお話を聞かせていただいた。お礼を申し上げます。青木知子隊員(環境教育)、栗田桂子隊員(植林)、高木隊員(植林)、永野武志隊員(森林経営、ドミニカ共和国)、田村隊員(家畜飼育)、浅野・鎌田・鈴木隊員(組織培養)の活動や職場の見学からも参考にさせていただいた。お礼を申し上げます。

広島大学や協力隊関係者以外では、家族や親戚、友人知人からも、こうした協力隊事業について感想や意見を多くいただいたりした。市川学園同窓の宮崎俊君、江連敏和君からも、いろいろ感想をいただいた。

その他、学術学会では研究者や専門家の方々からコメントをいただいた。お礼を申し上げます。

引用・参考文献

外務省(2005) ODA 白書 2004 年度版. 219pp、ぎょうせい、東京.

外務省 ODA ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index.html>

グアテマラ国森林局 ホームページ <http://www.inab.gob.gt/>

浜渦哲雄(2001)「世界最強の商社 イギリス東インド会社のコーポレートガバナンス」、pp238、日本経済評論社、東京.

畑村洋太郎(2000)失敗学のすすめ. 255pp、講談社、東京.

伊藤正孝(1984)「ビアフラ 飢餓で滅んだ国」、pp257、講談社、東京.

岩国哲人(1992)「出雲からの挑戦」 219pp、NHK 協会、東京.

Jダイヤモンド(2005)「文明崩壊(下)」、pp433、草思社、東京.

環境省(2005)平成16年度版 環境白書. 282pp、ぎょうせい、東京.

環境省ホームページ <http://www.env.go.jp/>

国立国会図書館国会議事録ホームページ <http://kokkai.ndl.go.jp/>

国際協力機構ホームページ www.jica.go.jp

国際生態学センター ホームページ

<http://www.jise.or.jp/kankoubutsu/kankoubutsu.html>

黒野耐(2004)「参謀本部と陸軍大学校」262pp、講談社、東京

- 毎日新聞 (2006) 「黄砂：中国、視界不良 東京都の半分、1年で砂漠化」 5月16日.
- 落合信彦 (1998) 「日本村のメルトダウン、pp258、小学館、東京.
- 林野庁 (2004) 平成15年度 森林・林業白書. 274pp、ぎょうせい、東京.
- 林野庁ホームページ <http://www.rinya.maff.go.jp>
- 塩野七生 (1994^2005) 「ローマ人の物語 I～X」、新潮社、東京.
- 写楽編集部 (2005) 「日本国憲法」、pp127、小学館、東京.
- 田川日出夫 (1982) 「植物の生態」 270pp、共立出版、東京.
- 東京農大出版会 (2005) 「新世紀の食と農と環境を考える Vol.4」 432pp、東京農大出版、東京.
- 堤利夫 (1987) 「森林の物質循環」 140pp、東京大学出版会、東京.
- 山崎健介 (2004) 「中米グアテマラにおける森林管理協力を事例とした、日本の森林国際協力のあり方について」. 第115回日本林学会大会学術講演集. 日本林学会編、385pp、日本林学会、東京.
- 山崎健介 (2005) 「中米グアテマラ国トトニカパン県における山火事の状況と対策並びに今後の山火事対策分野の国際協力への提言」. 国際農林業協力 Vol.27.No.6 : 25-33.
- 吉岡昭彦 (1975) 「インドとイギリス」 pp230、岩波書店、東京

図1. 協力隊関連機関と森林関連機関

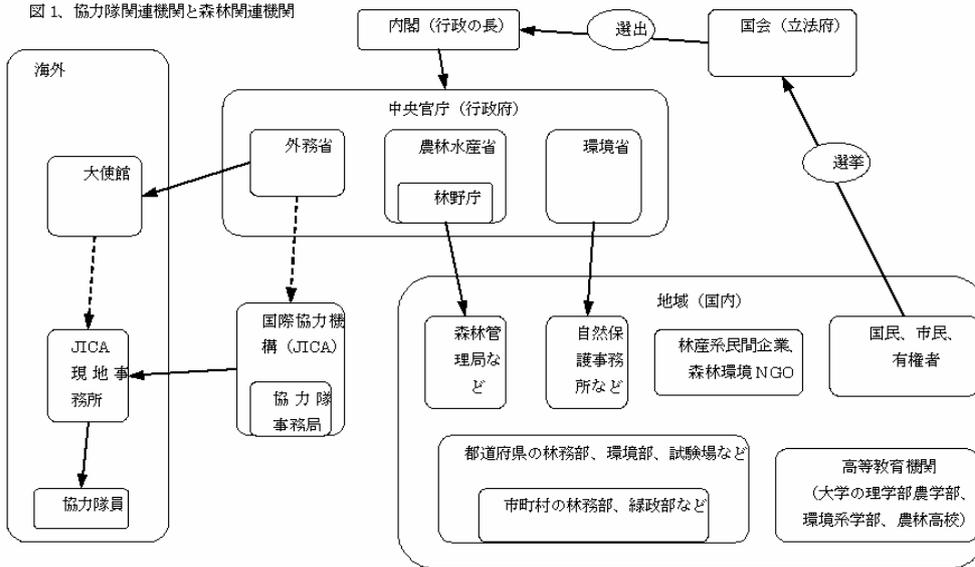


図2. 一カ国あたりの派遣隊員数平均と、グアテマラへの派遣隊員数

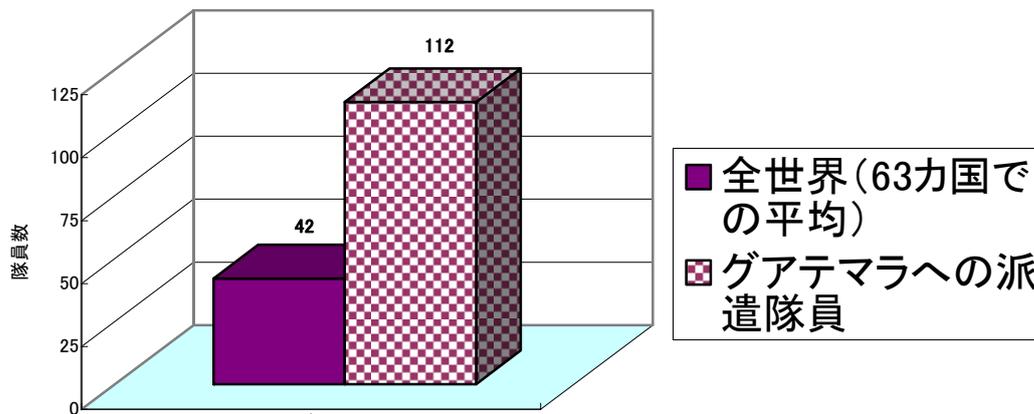


図3. 一カ国当たりのJICA事務所調整員の目安(2001年当時)

